

## La presidencia del Consejo Europeo

Araceli Mangas Martín\*

Catedrática de Derecho Internacional Público  
de la Universidad de Salamanca

### I. INTRODUCCIÓN: DE LA ROTACIÓN SEMESTRAL A UNA PRESIDENCIA PERMANENTE

Una de las herencias del Tratado constitucional que más impacto han tenido entre la opinión pública y los medios de comunicación ha sido la presidencia estable del Consejo Europeo. Posiblemente sea una de las mayores novedades institucionales, junto al Alto Representante de la Unión para los Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, al introducir un actor político autónomo en el más alto nivel de visibilidad política interna y externa.

Desde hace décadas el papel de la presidencia rotatoria<sup>1</sup> del Consejo y del Consejo Europeo no ha sido formal u honorífico sino sustancial e institucional;

---

\* Este trabajo de investigación forma parte del proyecto financiado por la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León (Grupo de Excelencia Gr. 247, 2008-2010).

<sup>1</sup> La bibliografía específica sobre la presidencia rotatoria del Consejo es escasa y más abundante referida a concretas presidencias de turno.

Con carácter general vid: Barbé, E.: «The Spanish Presidency: Catalysing a New Axis in the EU?», *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, 2003, pp. 45 ss.; Cox, R.W.: «The Executive Head: «An Essay on Leadership in International Organization», *International Organization*, vol. 28, 1969, n° 1, pp. 141 ss.; Dewost, J.-L.: «La Présidence dans le cadre institutionnel des CE», *Revue du Marché Commun*, n° 273, 1984, pp. 31 ss.; Elgström, O. (ed.): *European Union Council presidencies. A comparative Perspective*, Routledge, London, 2003; Fernández Pasarín, A.M.: «Las presidencias españolas del Consejo de la Unión Europea», *España en Europa, Europa en España (1986-2006)*, Eds. F. Morata y G. Mateo, Barcelona, 2007, pp. 97 ss.; González Sánchez, E.: «La Presidencia española de la Comunidad Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 16, 1989 n° 3, pp. 691 ss.; Louis, J.-V.: «Editorial: D'une présidence à l'autre», *Cahiers de droit européen*, 2008, vol. 44, n° 5-6, pp. 583 ss. Mangas Martín, A.: «La presidencia del Consejo de las Comunidades Europeas», *Gaceta Jurídica de la CEE*, 1988, D-10, pp. 273 ss.; Mangas Martín, A.: «El Consejo de la Unión en clave de reforma», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 3-2002, pp. 15 ss.; Miguel, R. de: «La presidencia española y el futuro del proyecto europeo», *Política Exterior*, 2002, vol. XVI, pp. 43 ss.; Schout, A.; Vanhoonacker, S.: «Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice», *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, 2006, n° 5, pp. 1051 ss.; Schout, A.; Schalk, L. Van: «Reforming the EU Presidency?», *Journal for Comparative Government and European Policy*, 2008, 1, pp. 36 ss.; Solbes Mira, P.; Arias Cañete, M.; Aldecoa Luzárraga, F.: *La presidencia española de las Comunidades Europeas*, Centro de Estudios Constitu-

se requiere coordinación y liderazgo del país que la ejerce por turno. Es el motor político de la UE y el rostro visible para la opinión pública europea e internacional.

Desde que en diciembre de 1974, en París, los Jefes de Estado o de Gobierno de los entonces Nueve Estados miembros decidieron fijar una periodicidad a sus reuniones y bautizarlas con el nombre de «Consejo Europeo», también entonces asignaron la preparación y dirección de las mismas al Estado miembro que ejerce de forma rotatoria la presidencia del Consejo. El sistema elegido ha supuesto que el Estado que ha asumido la presidencia rotatoria del Consejo (de ministros) acumula también la del Consejo europeo. Durante el semestre de presidencia del Consejo, el Presidente del Gobierno se sumaba también a la dirección de las orientaciones políticas, la anticipación y búsqueda de compromisos y asumía la representación interna —hacia el interior del sistema—, presentando el programa de su semestre ante el Parlamento Europeo y otros órganos, además de la representación internacional en reuniones al más alto nivel.

Se hablaba de toda la *esfera* del Consejo, englobado en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, tal como precisaban los Tratados vigentes hasta el Tratado de Lisboa. Se buscaba asignar a la presidencia la coordinación de los trabajos del Consejo en todos sus niveles de trabajo (Consejo Europeo, Consejo, Coreper, grupos de trabajo) garantizando su coherencia y continuidad. Desde entonces, la presidencia del Consejo Europeo hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha seguido la rotación de las reuniones del Consejo.

Tenía las ventajas de las presidencias de turno; sin duda, la rotación da lugar a una obligación de balance, lo que constituye una presión dinámica (y positiva) para el avance de los asuntos, ofrece la misma oportunidad de influir a cada Estado, moviliza las energías de todos, durante unos meses —aunque cada trece años en una Unión de 27 Estados...— aproxima la UE y sus asuntos a la ciudadanía y garantiza coherencia en los trabajos gracias a la unicidad del control político del conjunto de la maquinaria comunitaria.

Sin embargo, la rotación tiene desventajas, entre las que está la falta de continuidad en el tiempo y visibilidad suficiente, confusión entre la ciudadanía y frente al mundo al diluirse la imagen exterior y con ello resentirse su autoridad, eficacia y celeridad. Además, seis meses es un mandato muy corto comparado con el período del Parlamento Europeo y de la Comisión de cinco años. En el Informe presentado al Consejo Europeo de Barcelona de 2002, el Secretario General enfatizaba los aspectos negativos de la rotación: cada presidencia establece sus propias prioridades, hay excesiva dramatización y presión respecto de

cionales, Madrid, 1988; Tallberg, J.: «The power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in Eu Negotiations», *Journal of Common Market Studies*, vol. 42, 2004, nº 5, pp. 999 ss.; Wurzel, R.: *The EU Presidency: 'Honest Broker' or Driving Seat? An Anglo-German Comparison in the Environmental Policy Field*, Foundation Anglo-German, London, 2004.

los resultados, perjudicando la calidad; la presidencia no es fuente de equilibrio y continuidad, sino de desequilibrio y ruptura permanente<sup>2</sup>.

Desde hace mucho tiempo (al menos desde los años setenta), el sistema de rotación viene siendo objeto de numerosas críticas y propuestas para su modificación. En diversos medios doctrinales, políticos y periodísticos se sugería la conveniencia de tener una presidencia electa y estable por períodos de tiempo amplios. La propuesta la hicieron suya varios gobiernos durante la Convención para el Futuro de Europa, que elaboró el fracasado Tratado Constitucional, con modalidades diversas en cuanto a su elección, y aunque fue algo discutida en la Convención, caló pronto y muy positivamente en la Conferencia Intergubernamental<sup>3</sup>.

Precisamente, una de las críticas vertidas al nuevo sistema híbrido o dual en el Consejo y al sistema permanente en el Consejo Europeo es que no se respeta la igualdad de los Estados, se romperá la coordinación y la cadena de mando en la presidencia rotatoria del Consejo/Consejo Europeo y desaparecerá el impacto positivo de acercar durante seis meses la Unión a la ciudadanía, siendo todos ellos aspectos positivos de la rotación.

El Tratado de Lisboa, siguiendo los pasos del fallido Tratado constitucional, opta por un sistema híbrido<sup>4</sup> que permite ensayar la compatibilidad de los dos sistemas, el rotatorio y el permanente, asignando un sistema dual para el Consejo (rotatorio para casi todo y estable para la formación del Consejo de Asuntos Exteriores y el limitado Eurogrupo —éste tal como ya venía organizándose—) y con una presidencia estable para la nueva institución que cobra vida jurídica propia, el Consejo Europeo.

En el Tratado de Lisboa de 2007, la figura del Presidente del Consejo Europeo se ubica en el Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE) en el marco del único precepto dedicado al Consejo Europeo<sup>5</sup> y por tanto hablamos de los apartados 5 y 6 del art. 15 TUE. Con carácter adicional habría que incluir la referencia que hace el art. 235.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en

<sup>2</sup> Consejo, Secretaría General, «Preparar al Consejo para la ampliación», Bruselas, 7.3.2002, S0044/02.

<sup>3</sup> La presidencia estable del Consejo Europeo se preveía en el art. 22 de la Parte I del fracasado Tratado Constitucional; era un precepto propio y separado para la presidencia, a continuación del precepto dedicado a la institución del Consejo Europeo (art. I-21).

<sup>4</sup> Es bien entendido que el sistema híbrido es sólo para el Consejo; dado que el Consejo Europeo es una nueva institución separada del Consejo, la opción es por un único sistema de presidencia estable. Sólo desde la perspectiva de las instituciones que representan la esfera intergubernamental podemos hablar de un sistema híbrido (cfr. Blavoukos, S.; Bourantonis, D. y Pagoulatos, G.: «A President for the European Union: A New Actor in Town?», *Journal of Common Market Studies*, 2007, vol. 45, num. 2, p. 232).

<sup>5</sup> En el rescate del mencionado fallido Tratado, la Conferencia Intergubernamental de 2007 retomó íntegramente ese art. I-22, junto con el art. I-21, dedicado al Consejo Europeo y los unió en un solo precepto: el art. 15 del TUE, tal como se adoptó en Lisboa el 13 de diciembre de 2007.

adelante, TFUE) a la carencia de derecho de voto del Presidente de la Unión (al igual que del Presidente de la Comisión) y su apartado cuatro a su infraestructura técnica.

## II. LAS FUNCIONES DE LA PRESIDENCIA ESTABLE DEL CONSEJO EUROPEO: PRESENTACIÓN GENERAL

El perfil de la presidencia estaba ya muy delineado desde el primer borrador presentado a la Convención<sup>6</sup> y tuvo cierta contestación<sup>7</sup>, con argumentos por parte de sus detractores que no eran incoherentes o infundados; quienes abogaban por el mantenimiento de la rotación, consideraban que respondía al principio de la igualdad de los Estados –que proclama formalmente el Tratado por vez primera– y presentaba la ventaja de reforzar el sentimiento de integración europea, por turnos, con ocasión del ejercicio del mandato de la Presidencia<sup>8</sup>.

En el pleno de la Convención celebrado en enero de 2003 se produjo el debate de más interés y profundidad sobre la conveniencia y los temores que suscitaba esta nueva figura. En este debate se constató cierto respaldo, aunque también críticas y una limitada oposición frontal a la sustitución de la actual presidencia rotatoria del Consejo Europeo<sup>9</sup>. Otros, sin rechazar esa propuesta, pidieron una definición de las funciones de un presidente permanente del Consejo Europeo (cuestión que guarda un estrecho vínculo con la del papel del propio Consejo Europeo): ¿tendría este cargo una función fundamentalmente de gestión, debería asumir un liderazgo en los asuntos cotidianos, o bien debería garantizar esencialmente la continuidad de la dirección estratégica?<sup>10</sup>.

A tenor del art. 15 TUE la presidencia del Consejo Europeo es una figura individualizada, separada de la rotación y, por tanto, no identificada con ningún presidente de gobierno en activo; elegida por mayoría cualificada por un período de dos años y medio renovable una sola vez.

Asume las tareas de dirección de las sesiones del Consejo Europeo, preside sus sesiones e impulsa sus trabajos y se ocupa del seguimiento posterior; se esforzará en la facilitación de la cohesión y el consenso. Junto a esas tareas que asume en solitario, se le confían otras en estrecha relación con la presidencia de

<sup>6</sup> «Anteproyecto del Tratado Constitucional», esquema general presentado por el Presidente de la Convención, Giscard d'Estaing, el 28 de octubre de 2002, CONV-369/02.

<sup>7</sup> CONV 691/03, de 23.4.2003. Hay que recordar que las enmiendas propuestas por los convencionales a este precepto fueron variopintas e incluían también su supresión apoyada por una veintena de sus miembros entre los que destacaban los comisarios Michel Barnier y Vitorino, CONV 709/03, anexo, pp. 9 y ss.; CONV 770/03, pp. 5-7.

<sup>8</sup> CONV 748/03 mayo.

<sup>9</sup> CONV 508/03, p. 3.

<sup>10</sup> CONV 508/03.

la Comisión y la presidencia de turno del Consejo de Asuntos Generales, como es la de preparar las sesiones del Consejo Europeo y dar continuidad o hacer el seguimiento de sus acuerdos. En materia de revisión ordinaria de los Tratados se le encarga al Presidente del Consejo Europeo la convocatoria de una Convención compuesta por representantes de los Parlamentos nacionales, de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, del Parlamento Europeo y de la Comisión si el Consejo Europeo estima que la entidad de la reforma así lo aconseja (art. 48.3 TUE).

También se le encargan a la Presidencia del Consejo las relaciones con el Parlamento Europeo, debiendo presentar un informe tras cada sesión del Consejo Europeo. No asume poderes o atribuciones concretas sino tareas o misiones de relativa amplitud.

Más difuso y polémico es el encargo de asumir la representación exterior de la Unión debido a la salvedad de no afectar a las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, lo que no tranquiliza mucho. De todos modos una advertencia similar debió ser hecha en relación con las misiones del Presidente de la Comisión. De forma concreta se prevé que si un acontecimiento internacional así lo exige, el Presidente del Consejo Europeo convocará una reunión extraordinaria del Consejo Europeo para definir las líneas estratégicas de la política de la Unión ante dicho acontecimiento (art. 26.1 TUE).

Obviamente incide en las funciones de la Presidencia el hecho de que el tercer borrador que se entregó sobre el sistema institucional (el Título IV) contenía un cambio de gran interés que delimitaba la función ejecutiva del Consejo Europeo con cierto rigor y, por tanto, los límites de acción para su presidencia mediante una frase nueva formulada de forma tajante y en negativo: «No ejercerá ninguna función legislativa»<sup>11</sup> (hoy art. 15.1 TUE)<sup>12</sup>. Se delimitaba claramente la especificidad del Consejo Europeo como Institución de decisión política del más alto nivel, pero sin capacidad para adoptar normas generales de carácter sustantivo<sup>13</sup>.

El presidente del Consejo Europeo lo es de un órgano ejecutivo intergubernamental que en modo alguno tiene iniciativa legislativa ni asume función legislativa. Ahora bien, a nadie se le escapa que presidir una institución formada por los jefes de Estado o de gobierno que tiene de facto el timón de la Unión le permitirá desarrollar una labor de iniciativa política e impulso con cierta proximidad a una tarea de política legislativa.

<sup>11</sup> CONV 797/1/03 rev 1, 12 de junio de 2003.

<sup>12</sup> Esta versión fue la definitiva que la Convención presentó al Consejo Europeo de Salónica y sobre la que trabajaron las Conferencias Intergubernamentales de 2003-2004 y la de 2007. CONV 850/03, 18 de junio de 2003.

<sup>13</sup> CONV 797/1/03 rev. 1, 12 de junio de 2003.

También nos da idea del alcance y límites de la presidencia el hecho de que el Tratado separe la figura del Presidente de la de los miembros del Consejo Europeo mismo. Interesa recalcar que el Presidente, si bien forma parte del Consejo Europeo (art. 15.2 TUE), no asume ni concurre en la formación de la voluntad del Consejo Europeo. No tiene derecho de voto en la institución que preside. Por ello, se propuso en la Convención que se introdujese en este precepto sobre la presidencia del Consejo Europeo el apartado que figuraba en la disposición sobre la «mayoría cualificada en el Consejo Europeo y el Consejo» (entonces art. I-25) en el que se precisaba que ni el Presidente de Consejo Europeo ni el de la Comisión participarían en las votaciones del Consejo Europeo<sup>14</sup>. Aunque no era correcto ese lugar, como tampoco lo es el art. 235.1 del TFUE tras el Tratado de Lisboa donde ahora se incluye ese límite a la función de la presidencia del Consejo Europeo, es cierto que se hubiera ganado en claridad sobre el peso formal de la Presidencia y se tendría mejor idea de conjunto sobre el alcance de la presencia de ambas presidencias (del Consejo Europeo y de la Comisión) si ese apartado figurase en el precepto dedicado al Consejo Europeo mismo. Pero aunque mal ubicado deja claro que la presidencia no tiene derecho de voto. Pero también es sabido que aun cuando no se tiene derecho de voto su influencia sobre quienes votan en el Consejo Europeo y en la conciliación de intereses diversos puede ser tan importante que haga irrelevante esa carencia de voto singular. Pesará muchísimo más su influencia que su voto.

Aparentemente el Presidente del Consejo Europeo no tiene poderes efectivos y concretos<sup>15</sup>. El hecho de que no pueda votar y que no tenga poderes efectivos concretos puede verse como una acusada debilidad de esta figura, si bien yo no lo creo así. Es cierto que es una figura muy ambigua, difícil de definir su rol sobre modelos propios de los sistemas políticos nacionales. Todo dependerá de la personalidad escogida para el cargo y sobre todo de quien lo ejerza en su primer nombramiento. Cuando se estrene esta figura la impronta del primer presidente será muy importante.

Si ejerce con dinamismo funciones de intérprete de intereses comunes, si sabe transmitir con prudencia y sagacidad la necesidad de alcanzar los objetivos comunes, y acierta a coordinar y conciliar los intereses nacionales ayudando a la formación diligente de consensos o amplias mayorías poco, importará si puede

<sup>14</sup> CONV 709/03.

<sup>15</sup> Así Mattera habla de «oscura claridad» de las funciones del Presidente del Consejo Europeo que pueden a su vez chocar con las de la Comisión («Les zones d'ombre du projet de constitution dans l'architecture institutionnelle de l'Union: la composition de la Comisión. La Convention touche au coeur du 'projet européen'», *RDUE* 2003-1, p. 7). También J. Kokott y A. Rüth expresan el temor de que pueda haber tensión entre el Presidente del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión y el «Ministro» de Asuntos Exteriores («The European Convention and its draft treaty establishing a constitution for Europe: appropriate answers to the Laeken questions?», *CML Rev.* 2003, p. 1337).

o no votar si logra que el Consejo Europeo sea ágil y eficaz. No tendrá poderes, no tendrá atribuciones concretas pero asumirá responsabilidades difusas de extraordinaria importancia en el éxito de las numerosas atribuciones políticas y ejecutivas que asume el Consejo Europeo.

### III. LEGITIMIDAD DE LA PRESIDENCIA: CANDIDATOS Y FORMA DE DESIGNACIÓN

El Tratado establece que el Presidente del Consejo Europeo se elige por sus miembros —los jefes de Estado o de gobierno de los Estados miembros— por mayoría cualificada sin exigir requisito alguno y con una sola incompatibilidad relativa a la imposibilidad de ejercer mandato nacional (art. 15.5 y 6 TUE).

La presidencia del Consejo Europeo carecerá, sin embargo, de legitimidad democrática directa o de origen pues será elegido por los miembros del Consejo Europeo, los Jefes de Estado o de Gobierno, sin apenas condiciones. Habrá dos requisitos, uno implícito, ser nacional de un Estado miembro, otro explícito, que no podrá ejercer mandato alguno. Luego, el Consejo Europeo tiene las manos libres y no tiene que dar cuenta o explicación al PE del nombramiento; ni la actividad del Presidente se somete a control del PE ni la actividad del propio Consejo Europeo, si bien al término de cada reunión del Consejo Europeo le presentará un informe. Es bien claro que no tendrá legitimidad democrática ni asumirá responsabilidad política ante el PE.

Los perfiles con los que aparecía la nueva figura en los primeros borradores del fracasado Tratado constitucional dieron lugar a ciertas divergencias y habrían de ser muy modificados a lo largo de la redacción del fracasado Tratado. Por ejemplo, se predeterminaban los posibles candidatos al exigir que habrían de ser Jefes de Estado o de Gobierno en activo o al menos haberlo sido previamente durante dos años. Tampoco iba a ser pacífica la propuesta de incompatibilizar este puesto con cualquier otro, ya fuera nacional, ya fuera europeo<sup>16</sup>. Claro que en esa fase de debate general ya aparece la idea acariciada por algún convencional de un presidente permanente del Consejo Europeo, que en el futuro fusionase sus funciones con las de presidente de la Comisión<sup>17</sup>.

Para suavizar ese debate y sus consecuencias varios, convencionales propusieron reducir o eliminar las incompatibilidades con que aparecía en el primer proyecto (no poder ser miembro de otra institución europea)<sup>18</sup>. La presidencia de la Convención aceptó algunas enmiendas que han pasado al texto definitivo

<sup>16</sup> CONV 691/03.

<sup>17</sup> CONV 709/03, anexo, pp. 11 y ss.; CONV 748/03.

<sup>18</sup> CONV 709/03, anexo, pp. 9 y ss.



aprobado en el Tratado de Lisboa: se suprimió la exigencia de haber sido o ser miembro del Consejo Europeo, es decir, jefe de Estado o jefe de gobierno, para poder ser su presidente, abriendo así el abanico de posibles candidatos a personalidades europeas distintas del reducido círculo de los primeros ministros<sup>19</sup>.

La simplicidad del régimen de incompatibilidades ha dado juego a especulaciones diversas. Sólo hay incompatibilidad con un mandato nacional, lo que también ha generado opiniones críticas<sup>20</sup>. Llama la atención el hecho de mencionar solamente la incompatibilidad con un «mandato nacional» lo que, como ya advirtió el Grupo de Expertos Juristas, «permitirá al Presidente del Consejo Europeo ejercer un mandato europeo o un mandato regional o local» y el que no se prevea ninguna otra condición (nacionalidad, independencia) o incompatibilidad económico-profesional, por ejemplo, el ejercicio de una actividad profesional<sup>21</sup>. Hay que subrayar que la CIG de 2003-2004 estuvo advertida de esas ausencias y optó por no cerrar opciones de futuro<sup>22</sup>. Caben muchas conclusiones y el tiempo las aclarará.

Muchos miembros de la Convención cuestionaron la legitimidad democrática y la responsabilidad política de un cargo que potencialmente acumulará cierto poder o influencia. En efecto, los convencionales plantearon de forma convincente las posibles consecuencias que se podrían derivar de esta figura y que también han calado en la doctrina. Un convencional (un diputado griego que posteriormente ha sido elegido Presidente de Gobierno) se atrevió a proponer su elección por sufragio universal «elegido directamente por los ciudadanos europeos, sin que sus funciones resultasen modificadas. Esto permitiría –en su opinión– reforzar o crear un verdadero «demos europeo»»<sup>23</sup>. Hubo una enmienda interesante firmada por dos convencionales, entre ellos J. Borrell, en la que se proponía que el Parlamento europeo confirmase la elección del Presidente del Consejo Europeo<sup>24</sup>.

También entre la doctrina se ha criticado que la única legitimidad de que gozará le viene del Consejo Europeo mismo y hubiera sido preferible que fuera responsable ante el PE (requiriéndose la aprobación de su nombramiento por el PE o de la población mediante elecciones directas)<sup>25</sup>. También I. Pernice ha defendido que el Presidente del Consejo Europeo, debía haber sido directamente el

<sup>19</sup> CONV 770/03.

<sup>20</sup> Como la de J. Schwarze, quien se preguntaba quién aceptará un cargo que no le permite compatibilizarlo con un alto puesto en su Estado. SCHWARZE, J.: Nota editorial, *CMLRev.* 40 (2003), pp. 1039.

<sup>21</sup> CIG 4/03.

<sup>22</sup> CIG 50/03, 25 de noviembre de 2003.

<sup>23</sup> CONV 748/03 mayo.

<sup>24</sup> CONV 709/03, anexo, pp. 11-12.

<sup>25</sup> DOUGAN, M: «The Convention's Draft Constitutional Treaty: bringing Europe closer to its lawyers?», *European Law Review* 2003 28, p. 775.

de la Comisión, además de defender que debía haber sido elegido por el Parlamento Europeo y presentado por el Consejo Europeo<sup>26</sup>.

Nada se decía en el Tratado Constitucional ni se regula en el Tratado de Lisboa sobre el momento político de elección del Presidente del Consejo Europeo, lo que puede generar cierta inestabilidad y falta de coherencia si no se sincroniza –aunque su mandato sea sólo de dos años y medio– con la elección del Presidente de la Comisión y el mandato parlamentario. Si bien no nace ni se legitima en el PE y ello explica el silencio del Tratado de la Unión, los dos períodos de dos años y medio deberían acomodarse mediante una práctica política no escrita en torno al inicio de las tareas de la nueva Comisión y del mandato parlamentario, con su eventual prórroga hasta agotar tales mandatos quinquenales. Ahora bien, al haber entrado en vigor el Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, su mandato todavía se ha podido encajar en el relevo de cargos institucionales que se han producido entre junio y diciembre de 2009 (nuevo Parlamento, nueva Comisión) y a los equilibrios entre grupos de Estados (del Norte y del Sur, grandes, medianos y pequeños) que estos nombramientos concitan junto con el del Alto Representante.

#### IV. LA INFRAESTRUCTURA DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO EUROPEO ¿MÁS BUROCRACIA?

Un Consejo Europeo proclamado como Institución y con una presidencia estable generará inevitablemente una burocracia mayor y puede caer en la tentación de competir con la Comisión. Esta preocupación estaba en las críticas, antes mencionadas, que recibió esa propuesta de la presidencia estable. La Secretaría de la Convención reconoció que muchos de sus miembros manifestaron su preocupación por la «nueva burocracia» al servicio del Consejo Europeo (y de su Presidente) duplicando la de la Comisión. En las primeras tentativas preveía de forma confusa la creación de «un gabinete» de tres personas que rotarían en igualdad, lo que ocultaba no ya una infraestructura adicional sino las figuras de unos vicepresidentes en la sombra<sup>27</sup>. Un grupo de relevantes convencionales (entre otros, J. Fischer) propusieron eliminar el apartado 3 relativo al gabinete rotatorio de tres miembros; era una idea descabellada que pronto sucumbiría, especialmente por la propuesta, más que razonable, de que el Presidente estuviera asistido por el Secretario General del Consejo<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Pernice, I.: «Multilevel Constitutionalism in the European Union», *European Law Review* 2002, v. 27, n. 4, pp. 528 ss. También fue la posición de un miembro de la Convención (CONV 709/03, anexo, p. 12).

<sup>27</sup> CONV 691/03.

<sup>28</sup> CONV 709/03, anexo, pp. 9 y ss.

Ante tales críticas se decidió incluir en el texto final de la Convención (en el Tratado Constitucional, art. III-341.4) que el Consejo Europeo y su presidente no tenga una infraestructura propia sino que estará asistido por la Secretaría General del Consejo para impedir que cree una infraestructura técnico-administrativa propia<sup>29</sup> y que se traduce en el art. 235.4 del Tratado de Funcionamiento tras la reforma de Lisboa.

De este modo, cual vasos comunicantes, el Consejo Europeo y el Consejo compartirán la misma infraestructura. Cabe preguntarse hasta cuándo la compartirán, dada la tendencia imparable de todo órgano de tener su propio aparato técnico-administrativo. Baste recordar que la misma prevención se tomó para el Comité Económico y Social y para el Comité de las Regiones y no aguantó demasiado tiempo.

Esta nueva tarea de la Secretaría General del Consejo revaloriza extraordinariamente el puesto o cargo unipersonal como la infraestructura de la que se hará cargo; hasta ahora ha tenido un sesgo meramente técnico-administrativo (preparar los órdenes del día, levantar actas, asesoría jurídica, organizar reuniones, etc.) y ahora deberá acometer otras funciones más avanzadas de análisis y prospectiva.

## V. LAS RELACIONES INTERINSTITUCIONALES Y LA REPRESENTACIÓN EXTERIOR: ¿TEMORES INFUNDADOS?

Desde su inclusión, esta figura separada e individualizada suscitó dudas; el temor estribaba en que este cargo permanente podría dar lugar a confusión en cuanto a las funciones respectivas, por un lado, de las presidencias del Consejo Europeo y de la Comisión y, por otro, entre la del Consejo Europeo y el Alto Representante y, en el peor de los casos, agudizaría la rivalidad entre las tres figuras individuales y sus funciones.

Al presentarse el primer borrador de Título IV dedicado a las Instituciones<sup>30</sup>, las críticas se centraron, precisamente, por parte de la Comisión y de los Estados pequeños<sup>31</sup> a la Presidencia estable del Consejo Europeo. En aquel texto se dedicaba un precepto específico, el art. 16 *bis*, a esta nueva figura, la de un Presidente propio y distinto a los miembros del Consejo Europeo<sup>32</sup>. Cuando se perfilaba la figura de un presidente estable, desde la Convención se envió un mensaje de tranquilidad a los gobiernos y los convencionales para calmar sus inquietudes, indicando que las funciones de un presidente permanente del Consejo Europeo

<sup>29</sup> CONV 770/03, pp. 5-7.

<sup>30</sup> CONV 691/03, de 23.4.2003.

<sup>31</sup> Press Releases, IP/03/563 de 23 de abril de 2003; CONV 732/03 CONTRIB 320, de 8.5.2003.

<sup>32</sup> CONV 508/03.

no diferirían de las funciones ejercidas actualmente sobre la base de la rotación semestral.

Si en el régimen anterior al Tratado de Lisboa, el Presidente de turno presentaba un informe ante el Parlamento Europeo en relación con cada sesión y por tanto al fin del trimestre, la presidencia estable lo haría el inicio y el cierre de su semestre; sin embargo no prosperó la solicitud de algunos convencionales de que el informe que trimestralmente debería rendir al Parlamento europeo se extendiese también a los Parlamentos nacionales<sup>33</sup>. La estabilidad del cargo le facilitará contestar a las interpelaciones de los parlamentarios aunque nada se prevea en el Tratado.

Gran interés conservan las propuestas de Villepin, Fischer y otros sobre la delimitación de las funciones de representación exterior del Presidente del Consejo Europeo, a fin de no perjudicar o perturbar las del Presidente de la Comisión o las del ministro de Asuntos Exteriores de la Unión<sup>34</sup>. Les preocupaba que su representación internacional pudiera ser en perjuicio de la del Presidente de la Comisión o de la del Alto Representante para Asuntos Exteriores. La nueva redacción del art. 15 TUE tranquiliza algo más al situar su representación en relación con su rango y nivel («en razón de su cargo y en el nivel que le es propio»). Aun así tampoco dice mucho y se hubiera necesitado una delimitación más adecuada de la representación exterior que inexcusablemente va a adquirir el Alto Representante para Asuntos Exteriores, pero sobre todo, y nada se dice en el Tratado, del cuidado de no competir ni oscurecer las responsabilidades exteriores del Presidente de la Comisión. Resulta extraño que no se muestre preocupación por el solapamiento de funciones con la presidencia de la Comisión. Dougan ha expresado el temor de que la presidencia estable del Consejo Europeo pueda crear un centro de poder ejecutivo que mine la influencia de la Comisión<sup>35</sup>.

Como ya ha entrado en vigor el Tratado de Lisboa, la dinámica y la práctica futura del ejercicio de sus funciones por la Presidencia estable del Consejo Europeo y por el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad dirán si la Comisión y su Presidente pueden seguir ejerciendo sus misiones con la independencia y la colegialidad requerida. Una presidencia estable del Consejo Europeo con posible impacto más que negativo en las relaciones con la Comisión causa perplejidad y abona la idea de la abundancia de más elementos intergubernamentales que comunitarios heredados de un Tratado fracasado que se adjetivaba como constitucional.

No cabría descartar fricciones en el futuro que se pueden producir por partida doble, en primer lugar, en la preparación de las sesiones del Consejo Europeo

<sup>33</sup> Para todas las enmiendas resumidas, CONV 709/03, anexo, pp. 9 y ss.

<sup>34</sup> Para todas las enmiendas resumidas, CONV 709/03, anexo, pp. 12 y ss.

<sup>35</sup> Dougan, M: «The Convention's Draft Constitutional Treaty: bringing Europe closer to its lawyers?», *European Law Review*, 2003, 28, p. 775.



en las que debe colaborar el Presidente de la Comisión y con la presidencia rotatoria estatal. Preocupan las tensiones que pudiera haber con la Comisión y su Presidencia, pues tendrá repercusiones negativas en el avance de la toma de decisiones. También las sesiones del Consejo Europeo y las cumbres con terceros (ya sea con EEUU, América Latina, Mediterráneo, etc.) son la única oportunidad de brillar para el presidente de gobierno de turno; ya no las puede presidir, ¿pero va a perder la ocasión de influir en esas reuniones en calidad de gestor semestral? La presidencia rotatoria emerge por mandato del Tratado mismo en las sesiones del Consejo Europeo pues la preparación de sus reuniones y la ejecución y seguimiento de sus acuerdos compete al Consejo de Asuntos Generales que conserva la presidencia rotatoria. Es el trampolín para disputar terreno e influencia a la presidencia estable. Un marco de cierta tensión para el futuro dependiendo de la personalidad de quienes asuman tales cargos.

En segundo lugar, se ha especulado sobre si habría fricciones en la representación exterior y en la acción exterior de la UE, lo que sería muy negativo; los roces o incidentes se pueden producir de nuevo con el Presidente de la Comisión y con la Alto Representante. El Presidente del Consejo Europeo asume la representación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) cuando se trate de reuniones internacionales del máximo nivel (Jefes de Estado y de Gobierno) y a las reuniones de PESC de nivel inferior iría la Alto Representante de la unión para Asuntos Exteriores, pero la representación «general» de la UE en el exterior —y en lo que no sea PESC— corresponde al Presidente de la Comisión. Lo que sucede es que no siempre estará tan clara la distinción «europea» de las materias PESC y de acción exterior; la interacción entre ambas es habitual, lo que podrá generar recelos y reproches. El solapamiento de funciones del Presidente del Consejo Europeo con las del Alto Representante se ve siempre como algo negativo<sup>36</sup>.

El Reglamento interno del Consejo Europeo, adoptado el 1 de diciembre de 2009 (Diario Oficial L 315 de 2 de diciembre) previene contra esas fricciones y «las corta por lo sano». Su art. 4.2 limita sus «encuentros» con representantes de Terceros Estados, organizaciones internacionales u otras personalidades a los programados con ocasión de las reuniones del propio Consejo Europeo. Cualquier actuación exterior del Presidente del Consejo Europeo requerirá de la autorización unánime de los veintisiete Jefes de Estado o de Gobierno. Queda así advertido de no competir con la Alto Representante o con el Presidente de la Comisión. El perfil del Presidente del Consejo Europeo se consigna como un facilitador interno sin funciones con el exterior.

Si este reparto de tareas no funcionara, se ha especulado también sobre la opción, que no impide el Tratado, de proceder a la unificación de los dos cargos

<sup>36</sup> SIEBERSON, S.: «The Treaty of Lisbon and its impact on the European Union's Democracy deficit», *Columbia Journal of European Law*, vol. 14, 2008-3, p. 457.

en la misma persona (la presidencia del Consejo Europeo y de la Comisión), evolución implícitamente permitida por los dos Tratados al no exigir incompatibilidad de mandatos entre el de presidente del Consejo Europeo y otros de origen europeo (no así con los de carácter nacional). Tampoco nos debe escandalizar en términos jurídicos esa remota opción, pues si el Alto Representante para Asuntos Exteriores preside el Consejo de Asuntos Exteriores y vicepreside la Comisión, no hay justificación para prohibir la unificación personal de las funciones de la presidencia misma en el inmediatamente superior escalón de la Comisión y del Consejo Europeo. Otro autor ha estimado que la figura del Alto Representante está en las antípodas del modelo bicéfalo y que introduce la idea de una presidencia única para las dos Instituciones que se beneficiaría de la doble legitimación. Si esto sucediera, estima que se pasaría de un régimen cuasiparlamentario a uno presidencial<sup>37</sup>.

Desde luego, de producirse un día esa unificación que facilita el texto del art. 15, el efecto rebote o añadido es que la presidencia del Consejo Europeo, que carece de legitimidad democrática de origen y que no se somete a control del PE, adquiriría la incuestionable legitimidad democrática del Presidente de la Comisión. Aunque hay que reconocer que esa unificación personal de los dos presidentes no está en el horizonte inmediato ni posiblemente estemos preparados, Estados y ciudadanía, para tal tránsito político.

## VI. ¿UN NUEVO LIDERAZGO?

Como era de esperar en el seno de la Convención sobre el Futuro de Europa apareció este debate en diversas formas. Así, se propuso minimizar por algunos convencionales esta nueva figura individual; su aligeramiento se buscó al proponer utilizar términos como el de la lengua inglesa *chairman* o la alemana *vorsitzenden* para tratar de disminuir su importancia. Pero no fue un debate central sino minoritario por ser escasas las enmiendas en ese sentido<sup>38</sup>. El *Praesidium* de la Convención dedicó unos pocos renglones para refutar el cambio de denominación del Presidente del Consejo Europeo por una más liviana (tipo «*chairman*») por no utilizarse en otras Instituciones como la Comisión o el Parlamento Europeo<sup>39</sup>. Otras enmiendas a diversos preceptos institucionales repercutían sobre el Consejo Europeo como las que proponía unificar esta presidencia con la del Consejo (de Ministros) o su presencia en sus reuniones<sup>40</sup>, pero chocaban con la

<sup>37</sup> Triantafyllou, D.N.: *Le projet constitutionnelle de la Convention Européenne*, Bruylant, Bruselas, 2003, pp. 112 y 120.

<sup>38</sup> CONV 709/03, p. 79.

<sup>39</sup> CONV 770/03, pp. 5-7.

<sup>40</sup> Para todas las enmiendas resumidas, CONV 709/03, anexo, pp. 9 y ss.



idea de dar vida propia institucional al Consejo Europeo separado del Consejo, para no reproducir el sistema tradicional que englobaba a Consejo y Consejo Europeo en la misma esfera con dos formaciones, la de los ministros y la de los jefes de Estado o de Gobierno.

De diversos debates en los plenarios se deduce que la corriente mayoritaria veía en esta figura un deseo de eficacia y mejor organización del Consejo Europeo, institución que, a diferencia de la Comisión o del Parlamento, no se beneficiaba actualmente de una Presidencia continua<sup>41</sup>.

Las presidencias rotatorias suelen ser evaluadas a la luz de cuatro elementos o virtudes: dotes de organización, una buena gestión haciendo avanzar los asuntos, iniciando nuevos proyectos (dotes de *broker*), liderazgo y representación o defensa de intereses nacionales<sup>42</sup>. Algunas presidencias (Estados pequeños o los poco europeístas) se contentan con lograr organizar meramente el semestre, otras aspiran a lograr ciertos éxitos haciendo progresar la integración; los Estados grandes añaden el elemento de liderazgo (Francia, Alemania) y todas trufan su semestre con elementos de la defensa de sus intereses nacionales. A la presidencia estable hay que pedirle que aúne los tres elementos primeros; se espera de ella que sea una buena organizadora, mejor *broker* y liderazgo o impulso. El cuarto elemento diferenciador es la imparcialidad respecto a los intereses nacionales de su país de procedencia. A nadie se le oculta que tendrá en cuenta los intereses estatales en presencia, y que inevitablemente será sensible a los tres grandes, pero cuidar cierto equilibrio e imparcialidad será vital para que adquiera autoridad sobre todos los Estados.

La presidencia del Consejo de la Unión Europea responde en último término a una necesidad técnico-política de coordinación pero esa misma función puede desarrollarse en términos de liderazgo ante la opinión pública y los mismos Estados dependiendo de la combinación de dotes de impulso y de conciliación de las que haga gala la presidencia en el futuro.

La figura de una presidencia estable ante todo le dará aún más autoridad al Consejo Europeo ante el resto de Instituciones. Esa impronta de autoridad era lo que buscaban los Estados grandes y lo que han temido los Estados pequeños<sup>43</sup> y la Comisión misma<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> CONV 748/03 mayo.

<sup>42</sup> Schout, A.; Vanhoonacker, S.: «Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice», *Journal of Common Market Studies*, vol 44, 2006, nº 5, pp. 1051 ss.; Schout, A.; Schalk, L. Van: «Reforming the EU Presidency?», *Journal for Comparative Government and European Policy*, 2008, 1, pp. 36 ss.

<sup>43</sup> «Memorando Benelux: un marco institucional equilibrado para la Unión ampliada, más eficiente y transparente», CONV 457/02, de 11 de diciembre de 2002.

<sup>44</sup> Comunicación de la Comisión sobre la arquitectura institucional, COM (2002) 728 final, Bruselas, 4.12.2002.

Será casi inevitable, desde que ha entrado en vigor el Tratado, que el Presidente del Consejo Europeo dispute protagonismo y autoridad al Presidente de la Comisión, hasta ahora la cara visible permanente de la UE; se ha dicho que será el Presidente del Consejo Europeo quien «reinará» en la medida de su personalidad y que el Tratado de Lisboa le facilita el «reinado» al presidente estable, al descartar toda responsabilidad nacional lo que le permitirá afirmarse entre los jefes de Gobierno y en la escena internacional<sup>45</sup>. La elección del Presidente del Consejo Europeo fue, como señala J. Schwarze, un punto contencioso del debate entre los que querían un sistema federal centralizado y los que pretendían una alianza de gobiernos<sup>46</sup>.

También puede que nos estemos centrando demasiado en las fricciones y ánimo de competencia entre las presidencias del Consejo Europeo y de la Comisión. Una maniobra sutil que puede llegar a suceder es el buen entendimiento entre los dos Presidentes. En efecto, esa Comisión multitudinaria que no verá previsiblemente reducido su número posiblemente ni tan siquiera en 2014 puede verse tentada en disputar poder a su propio Presidente; y éste buscar en la Presidencia del Consejo Europeo un buen aliado para reforzar su autoridad en el colegio de la Comisión y lograr nuevas estrategias al margen de las diatribas de un colegio de una treintena de comisarios.

Seguramente esta es la opción que acarician los grandes Estados, un buen entendimiento directo entre ambas figuras, un tándem que sea el bimotor<sup>47</sup> de la UE y que sobrevuele sobre los obstáculos singulares o técnicos en las grandes estrategias y sin abrir debates engorrosos ni verse condicionados por posiciones colegiadas.

La concertación entre ambos permitiría una decisión ejecutiva rápida tal como se espera de la UE en los foros internacionales. Luego ya se ocupará el presidente de la Comisión de conseguir la voluntad del colegio y sumarse al dinamismo del Presidente del Consejo Europeo. Más allá de la disyuntiva o incluso de una conjunción equilibrada de elementos de coordinación y liderazgo en la presidencia del Consejo Europeo, podemos asistir a una nueva dinámica institucional, a una nueva forma de gobierno europeo basada en el tándem de las dos presidencias de los dos ejecutivos de la UE.

En todo caso, el Tratado de Lisboa clarifica bastante el estatuto del Consejo Europeo por lo que su presidencia estable no hace sino añadir fortaleza y visibilidad a la institución intergubernamental encargada de llevar el timón de la Unión.

Estas reflexiones no deben llevar a creer que una presidencia estable haya sido una mala decisión. Es la consecuencia irremediable de la ampliación con doce

<sup>45</sup> Andreani, P.: «Sur les résultats de la Convention», *RMCE* nº 470, 2003, p. 418.

<sup>46</sup> Schwarze, J.: Nota editorial, *CMLRev.* 40 (2003), pp. 1038-1039.

<sup>47</sup> La expresión bicefalía tiene connotaciones negativas y se entiende más como un riesgo de fricciones que una oportunidad para la sinergia.



nuevos Estados. La presidencia estable tiene que preparar las posiciones de los veintisiete (o la treintena...) jefes de Estado o de Gobierno, impulsar acciones, darles continuidad, facilitar la cohesión y el logro de consensos en su seno. Pero pudo ser más adecuada a la democracia representativa que proclama el nuevo Tratado de Lisboa (art. 10 TUE) si pudiera tener mayor legitimidad de origen (confirmación de su nombramiento por el Parlamento Europeo) y mayor responsabilidad democrática. La primera la tienen incuestionablemente los miembros del Consejo Europeo pero no su presidencia; la segunda, por razones obvias ellos no pueden asumir responsabilidad parlamentaria europea, por lo que al menos a su presidente se le debió haber conectado con el PE para ratificar su nombramiento y exigirle responsabilidad de alguna forma (reprobación...).

En todo caso, se percibe un Consejo Europeo fuerte, más influencia e implicación intergubernamental y también un reforzamiento y ampliación del poder ejecutivo que, con anterioridad al Tratado de Lisboa, estaba básica y exclusivamente encarnado por la Comisión. Al igual que el poder legislativo comunitario viene siendo dual desde el Tratado de Maastricht, con un legislador territorial o intergubernamental —el Consejo— y un legislador comunitario —el PE—, ahora el ejecutivo de la UE será doble, intergubernamental (el Consejo Europeo) y comunitario (la Comisión). En el Tratado de Lisboa, como en el Tratado Constitucional, se proyecta un ejecutivo bicéfalo (y bicorpóreo) que respondería a la doble lógica del sistema europeo: lo intergubernamental y lo comunitario.